Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización
Carpetas Nos. 714 de 2005 y 839 de 2006

Versión Taquigráfica N° 1545 de 2013

LEY ORGÁNICA DEPARTAMENTAL

Modificación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 3 de abril de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante María Elena Laurnaga.
MIEMBROS:	Señores Representantes Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo A. Espinosa, Daniel Peña Fernández, Pablo Pérez González, Juan C. Souza y Horacio Yanes.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Alfredo Asti

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

El único punto en el orden del día de hoy es el tratamiento del articulado propuesto por la subcomisión de redacción, que estuvo trabajando para la reforma de la Ley Orgánica Municipal de una forma muy interesante.

Quiero destacar el trabajo de la Secretaría, de la Prosecretaría y de los asesores de la Comisión, que fue dedicado y significativo, y que hoy nos permite traer algunas propuestas a la consideración de esta Comisión.

Voy a dar el marco general y luego los compañeros de la subcomisión ampliarán la presentación.

La propuesta que traemos por consenso del grupo de trabajo para consideración de esta Comisión considera dos estrategias. Tenemos que definir un asunto político, que es el criterio con el que vamos a avanzar en la reformulación de la Ley Orgánica.

Uno de los criterios planteados apunta a que la ley que se elabore en esta Comisión Especial sea un marco general, que tenga como objetivo fundamental incorporar la nueva institucionalidad de los órganos de Gobierno Departamental y local, es decir ordenar la institucionalidad del Gobierno Departamental y municipal, de acuerdo con el estado de desarrollo del tema, y establecer un criterio que llamaríamos de

mínima, con carácter de marco general, donde las competencias, atribuciones y funciones de los órganos sean resueltos a través de la referencia a artículos constitucionales y a leyes específicas que ya existen.

La hipótesis de máxima sería incorporar en el texto de la nueva Ley Orgánica un detalle exhaustivo de todas las competencias, atribuciones y funciones, tomando tanto lo que está en la Constitución de la República -que es lo que hace la ley de 1935-, como las competencias y funciones que deriven de leyes que refieran al territorio de los Gobiernos Departamentales. Este conjunto de leyes y de normas es muy importante, y lo tienen en el anexo repartido. Este trabajo de elaboración, de redacción y de negociación política partidaria e interpartidaria sería de difícil aprobación en el marco actual, tanto por el tiempo del que disponemos, por el momento del ciclo electoral en el que estamos, como por la complejidad del tema. Sería un trabajo de articulación del conjunto de normas, dejando abierta la posibilidad de que nuevas leyes incorporen nuevas atribuciones, competencias y funciones a los órganos.

Entonces, la hipótesis de mínima sería la ley marco, con una referencia general a la Constitución y a las leyes especiales que definirían cada una de las competencias, atribuciones y funciones, y la hipótesis de máxima sería tomar la decisión de enfrentar la articulación de todo ese conjunto normativo que implicaría un trabajo a largo plazo. En la opinión del grupo de trabajo no es posible encarar eso en este Período, por lo menos no en estas condiciones. Si pudiéramos contratar a una consultora, que hiciera un trabajo de ingeniería para nosotros, tal vez sería posible. Pero nos parece que concretar algo de esa naturaleza es absolutamente imposible, en el momento en el que estamos. Además, nos parece políticamente improbable que eso pueda generar consenso político para ser aprobado.

Por lo tanto, traemos a consideración de la Comisión dos estrategias de carácter estrictamente político sobre las que habrá que definir. El de mínima sería la ley marco, con un esfuerzo de institucionalización de los órganos de gobierno existentes. La Sección I, "Del Gobierno y Administración de los Departamentos", ya fue aprobada. La Sección II, "De las Juntas Departamentales", es la relativa a su composición y funcionamiento. La Sección III es la "Del Intendente", y la Sección IV es la "Del Congreso de Intendentes, de Ediles y de Municipios". En este caso estamos proponiendo como innovación la habilitación para que haya un Congreso Nacional de Ediles. Estamos institucionalizando algo que existe desde hace bastante tiempo y que es tema de discusión interesante.

El grupo de trabajo tomó la decisión de no intervenir demasiado en la reglamentación de la forma de funcionamiento de estos órganos, para que cada uno de ellos se dé la que crea pertinente.

En el Capítulo III se propone otra innovación, que es la posibilidad de que haya un Congreso de los Municipios. Sabemos que este tema está en un proceso de desarrollo muy incipiente. El grupo de trabajo tuvo acuerdo en institucionalizar el Congreso de Ediles a través de la ley, aunque con un carácter menor que el del Congreso de Intendentes, que está en el marco de la Constitución de la República. El artículo 20 establece: "Podrá haber un Congreso de los Municipios que estará integrado por quienes fueran titulares de cargo de Alcalde o Concejero Municipal o lo estuvieran ejerciendo, cuya finalidad será la coordinación de las actividades del tercer nivel de gobierno y administración de los departamentos". No avanzamos más en ese detalle para que el Congreso, si se concreta, tenga su reglamento de funcionamiento.

Se trabajó específicamente el propósito de que no fuera un Congreso de Alcaldes sino de Concejales Municipales para incorporar a todos los miembros del Concejo Municipal que si bien tienen condiciones diferentes, todos integran el órgano del tercer nivel de gobierno.

La hipótesis de una ley marco general aportaría como elemento sustantivo la institucionalización de los órganos de gobierno y la habilitación para que las competencias, atribuciones y funciones sean referidas a la Constitución de la República o a leyes especiales. Obviamente, si esta estrategia fuera aprobada, desde el punto de vista político abriría una agenda para la elaboración de leyes específicas o especiales para aquellas materias importantes o fundamentales sobre las que, en forma separada, se podría avanzar en acuerdos interpartidarios.

SEÑOR BEROIS.- Estoy totalmente de acuerdo con lo que dijo la señora Presidenta en cuanto al trabajo de la Secretaría y del asesor, que fue muy importante, porque si bien nosotros dábamos el punto de vista político, ellos debían interpretarlo y llevarlo al papel, que es lo más difícil.

Como bien decía la señora Presidenta, partimos de dos puntos de vista que se habían discutido en la Comisión: hacer una ley orgánica departamental que incluya absolutamente todo en detalle -esta Comisión lleva ya tres Presidencias y todos saben lo que nos ha costado avanzar- o hacer una ley orgánica departamental marco, haciendo referencia a las normas de la Constitución y a las leyes que ya existen. Tal vez este criterio no sea excelente pero es bueno porque estaríamos tomando un camino, que no es poca cosa. Esta ley marco incluiría las modificaciones más importantes desde 1935 hasta acá. Además, pondríamos algunos temas importantes sobre la mesa. El Congreso Nacional de Ediles existe, es una realidad desde hace muchos años. Pensamos que debemos establecer "Habrá" porque ya existe, con sus reglamentos y funcionando creo que una vez cada dos meses. Lo legalizamos, porque no hay ninguna norma legal que establezca que existe. El Congreso de Intendentes está establecido en la Constitución, pero el Congreso Nacional de Ediles, no. Es un avance, porque institucionalizamos un órgano importante de los legislativos departamentales que hace cosas y que ha tenido un trabajo muy positivo.

Asimismo, establecemos que "Podrá haber un Congreso de los Municipios". Ya hay reuniones de Alcaldes para hacer un Congreso Nacional. La idea del señor Diputado Cantero Piali de no dejar afuera a los Concejales nos pareció muy buena. Ese sí "Podrá" porque todavía está en pañales, aunque seguramente comience a funcionar dentro de poco tiempo. Le damos la posibilidad legal de que exista.

Estos son avances y actualizaciones de normas que hoy están sin coordinación legislativa.

El artículo 3 de la Sección II establece: "Las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros salvo modificación legal de acuerdo a lo previsto por el artículo 269 de la Constitución". La posibilidad de que haya modificaciones en el número de los legisladores departamentales la establece el artículo 269 de la Constitución. No vamos a incursionar en esto porque sería empantanarnos y no avanzar en lo otro, pero sería bueno empezar a trabajar en otro proyecto de ley, con la firma de todos los legisladores -lo comento porque fue un acuerdo entre los tres-, que establezca la reducción del número de legisladores departamentales, no en todos los departamentos sino en proporción a la cantidad de habitantes. Sería bueno discutirlo; quizás podamos llegar a un acuerdo. Pensamos que sería un gran avance porque hay un consenso generalizado en cuanto a que hay Juntas Departamentales que deberían tener menos legisladores que las de otros departamentos más grandes, como Montevideo o Canelones.

Son ideas que ponemos sobre la mesa, aunque sean incluidas en otro proyecto de ley, porque son un avance importante.

El objetivo fue buscar una ley marco que ordene el trabajo que esta Comisión ha tenido y que viene de Legislaturas anteriores, y redactar un proyecto, que ojalá se transforme en ley, sobre un trabajo que es necesario. No avanzamos todo lo que queremos, pero los tiempos legislativos marcan que esto es lo que se puede hacer, y pretendemos hacerlo de la mejor forma.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Corresponde ratificar lo mencionado por la señora Presidenta y por el señor Diputado Berois y resaltar el trabajo de la Secretaría de la Comisión. No es sencillo volcar en el papel los intercambios, las ideas y los conceptos que se manejan. A tal punto el tema es engorroso que la Comisión resolvió formar una subcomisión de trabajo para facilitar la tarea. El trabajo realizado por la Secretaría de la Comisión ha sido excelente y nos ha facilitado mucho la tarea de elaboración de este proyecto de ley.

Lo que se acaba de manifestar recoge el trabajo que se realizó, aunque seguramente después haya correcciones o ajustes de redacción.

Hay un aspecto que no ha sido mencionado y que creo importante, aunque no vaya al fondo de la cosa y sí a la forma. Me refiero a que en el artículo 3 hablamos de legisladores departamentales, que es una vieja reivindicación de los Ediles para hacer justicia. El término Edil viene de la Ley Orgánica Municipal de 1935, y tenía una connotación despectiva. Esto es claro y tenemos que decirlo como corresponde. Creo que lo que se buscaba en ese momento era quitarle preponderancia y poder a quienes desempeñaban esa tarea, ya desde el nombre.

Entonces, pienso que esta denominación de legisladores departamentales sitúa las cosas dónde deben estar. Este es otro de los avances al que podemos estar arribando con la aprobación de este proyecto. También me

parece que es buena cosa que podamos avanzar.

Sin duda que este no es el ideal; si nos preguntan creo que todos estamos de acuerdo en que lo mejor sería una ley integral que pudiera contener una especie -creo que en su momento lo discutimos y coincidimos con el señor Diputado Bayardi- de código departamental, es decir, una ley general que incorporara absolutamente todo lo que tiene que ver con los departamentos, tanto en lo que hace a los Intendentes y a las Juntas Departamentales, como a los Gobiernos Locales. Pero, por supuesto, eso dificulta muchísimo el poder llegar a una redacción no solo que reciba los consensos, sino que sea eficiente, porque es tanta la normativa que existe -no solamente en los aspectos de descentralización sino en lo territorial, lo medioambiental y en todas las áreas donde, por supuesto, los departamentos son actores principales-, que sería muy difícil poder compendiarla en un solo proyecto.

Reitero: en el grupo de trabajo arribamos a esta solución que, aunque no es ideal supone un avance, con la idea que subrayaba el señor Diputado Berois de hacer una ley que sea el marco institucional para después ir viendo aspectos puntuales, como decía la señora Presidenta. Entonces, si hay que modificar alguna de las leyes que tienen que ver con lo departamental sabemos que este es el marco, lo que queda fijo y, en todo caso, se va a legislar puntualmente en aquellas cosas que se entienda que hay que hacerlo

En ese sentido, me parece que este sería un avance en la actualización de una ley que hace muchos años que lo necesita.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me permito hacer una aclaración respecto a lo que planteaba el señor Diputado Berois sobre si efectivamente estamos discutiendo en el grupo de trabajo las leyes especiales o específicas que se puedan formular y que son varias. El ejemplo que señaló el señor Diputado Berois sobre la reducción o no del número de Ediles es algo acerca de lo cual estuvimos conversando el último día, pero no implica que haya habido un compromiso de ese tipo. Creo que ningún partido tiene una posición al respecto y, seguramente, tocar un tema como ese, obligaría a tocar otros. En realidad, el eje de la conversación que tuvimos fue la profesionalización creciente del trabajo del legislador departamental. Eso implicaría, de repente, reducir el número y cambiar mecanismos de funcionamiento, pero también otras dimensiones, como el tema financiero que haga sustentable un trabajo profesional de ese tipo, pero este es un asunto que no necesariamente tenemos elaborado, avanzado ni acordado.

Por lo tanto, sobre ese y otros temas que son materia de leyes específicas y que todos tenemos en la cabeza habrá que trabajar para ver cuáles son las necesidades y qué prioridades establecemos.

El espíritu último que anima a esta propuesta a veces nos deja gusto a poco y la mayor fragilidad del planteo -ayer nos lo preguntábamos- es responder qué agrega. El señor Diputado Cantero Piali ha sido muy pragmático al explicar qué agrega. Nos agendamos lo que falta y lo traducimos en leyes específicas, con el supuesto de que es más fácil aprobar por separado en lugar de un gran paquete que se va posiblemente a trancar.

Hay voluntad de avanzar dando pasos en esta dirección. La otra hipótesis, la de máxima, podría generar un nuevo trancazo.

No mencioné el documento comparativo último que les fue entregado. Allí se compara el articulado que había propuesto el ex parlamentario Uberfil Hernández -sobre el cual hemos estado trabajando- con los artículos de la Constitución de la República correspondientes y con la ley del año 1935 vigente.

Contamos con un listado que ustedes también tienen en su Mesa, ya que fue repartido hace bastante tiempo. Allí hay un listado de un conjunto de leyes que ya tienen competencia en los asuntos que tienen que ver con los Gobiernos Departamentales o de tercer nivel.

Deseo dejar constancia en la versión taquigráfica de un índice de leyes que tengo ante mí. Me refiero a la Ley Nº 10.723, de Centros Poblados; la Ley Nº 10.866, sobre ampliación de Centros Poblados; la Ley Nº 18.093, que faculta a los Gobiernos Departamentales a adoptar las formas jurídicas necesarias para promover el desarrollo local y la reactivación del país -esta es la ley que permite asociaciones entre Gobiernos-; la Ley Nº 18.367, de Ordenamiento Territorial; la Ley Nº 18.565, de Fondo de Inversión Departamental; la Ley

Nº 18.567, sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana; la Ley Nº 18.644, sobre Descentralización Territorial y Participación Ciudadana, y la Ley Nº 18.860, acerca del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y Alumbrado Público Departamentales.

Estas son algunas normas, pero me parece que hay más. Creo que en algún caso tienen alguna competencia con funciones y atribuciones que pueden, por lo menos, colindar con los Gobiernos Departamentales. A modo de ejercicio habría que articular estas normas y delimitar las competencias que están en juego.

También importa el tema del financiamiento, de la hacienda. Uberfil Hernández había intentado ingresar en ese tema, pero solamente en referencia a lo que la Constitución de la República establece. No enuncia nuevas formas de financiamiento constitucionales o legales que tengan que ser parte en el futuro de una ley marco de este tipo.

SEÑOR SOUZA.- En primer lugar, quiero saludar el trabajo realizado por los compañeros, cuyo producto es lo que tenemos a nuestra consideración.

Hemos escuchado atentamente los fundamentos que se han expresado en Sala. Compartimos lo que se ha manifestado en cuanto a la complejidad del trabajo que supone armonizar e integrar en un texto la multiplicidad de normas jurídicas que hoy regulan la materia y que a veces se entrecruzan con otras normas jurídicas que definen el rol de los Gobiernos Departamentales y locales.

Por lo pronto, coincidimos en que estas son viejas aspiraciones que desde hace muchos años han tenido distintos legisladores que han pasado por esta Casa y por esta Comisión. No olvidemos que la vocación política de actualizar y reformular la ley macro o la Ley Orgánica Municipal -¡vaya si se hace necesario modificar y actualizar estas normas si miramos sus títulos!- data de muchos períodos legislativos atrás. Esa complejidad que se enunciaba o anunciaba implica la armonización de esa multiplicidad de normas jurídicas y es lo que ha hecho que se sucedieran las Legislaturas sin que se hubiera podido llegar a generar un único texto. Digo esto para suscribir los fundamentos que la señora Presidenta esgrimía.

Asimismo, quiero tomar una frase del señor Diputado Cantero Piali: acordar un código o una ley que contenga todas las referencias a los Gobiernos Departamentales y locales sería lo ideal, pero no ha sido posible a lo largo de estos años de trabajo.

Por lo tanto, entendemos de recibo y compartimos el planteo que se hace en el sentido de tratar de generar una ley marco que posibilite en el futuro el desarrollo de otras normas específicas que atiendan la particularidad que tiene cada instancia en cada nivel del quehacer de los Gobiernos Departamentales.

Sinceramente, yo siento necesidad de leer este material con mayor detenimiento, ya que no he tenido posibilidad de hacerlo con antelación. Ayer lo estuve repasando y me surgieron algunas dudas. Lamentablemente, los apuntes que realicé me quedaron en el despacho.

Me parece importante el trabajo que se ha realizado, pero quisiera que hubiera una reunión más para reflexionar sobre el planteo y las propuestas, para luego definir.

SEÑOR PEÑA.- En el mismo sentido que los compañeros, queríamos expresar el agrado y las felicitaciones por el trabajo realizado a todos quienes estuvieron involucrados, sin dejar de mencionar que, obviamente, antes de expresarnos sobre el fondo del asunto nos gustaría leer, estudiar y ver si no es posible incluir algunos de los puntos que quedaron fuera. Directamente, no tengo una visión definitiva hasta no ver el trabajo y analizar su estudio. Creo que es bueno que esta Comisión avance en la resolución de temas que hoy hacen a la realidad municipal del país, ya que hay vacíos importantes por falta de legislación.

Me parece bien la dinámica de empezar por los acuerdos y en esa línea vamos a comenzar a trabajar y nuestra opinión definitiva estará dada en la medida en que conozcamos más el material que se nos brinda. Agradecemos mucho la posibilidad de tener ya un trabajo bastante adelantado y que todos podamos contar con un material que, por lo menos en el arranque, cuenta con consensos importantes.

SEÑOR ESPINOSA.- Respecto al primer punto, deseo felicitar el excelente trabajo de los representantes de la Comisión y, en lo personal, me siento magníficamente representado por el colega Cantero Piali.

Creo que tenemos que seguir avanzando. Por un lado, tenemos la reforma de la Ley Orgánica Municipal. Pero quiero referirme a un segundo punto, que son los desafíos que hay y que tenemos que resolver.

Este legislador ha manifestado en más de una oportunidad que no va a convalidar nunca más proyectos de leyes o leyes que sean parche tras parche para intentar articular necesidades políticas y estructurales de gestión que ya se están visualizando y que se van a incrementar.

En esta Comisión se analizó, oportunamente, lo que es la descentralización y la finalidad que queremos cumplir con la misma. No hemos arribado jamás a la transferencia gradual y progresiva. ¿Cómo la vamos a concretar? Yo estoy cansado de ver los malabares que hacen los alcaldes y los concejales para desarrollar su gestión. Y eso me preocupa. No hemos definido si va a haber un consenso para que los concejales tengan, por lo menos, el reintegro del combustible que utilizan para trabajar. No hemos definido, y ha quedado al arbitrio de cada Intendencia la relación y la distribución de esos recursos humanos y administrativos. Y, faltando pocos días para una elección nacional y departamental, no me siento con ánimo -como ya lo vivimos con la Ley de Descentralización- de modificar al galope, enmendando y corrigiendo cosas sobre las cuales ya se había advertido lo que podía ocurrir, que ya están sucediendo y que se van a ir agravando.

Tampoco hemos puesto un capítulo o un énfasis en saber hasta dónde queremos avanzar con la descentralización. Por ejemplo, Francia tiene 36.500 Municipios; España, 8.117; han ido para atrás y para adelante, como locos.

Ahora, no hemos definido tampoco lo que tenemos ¡Ni qué hablar de que lo que puede venir va a ser otro debate! Entonces, creo que también paralelamente al trabajo de esta Comisión en lo que refiere a la Ley Orgánica Municipal -que vaya si será la piedra fundamental de todos estos asuntos-, creo que podemos ir visualizando otros aspectos y definirlos políticamente y como Comisión para ver en qué temas queremos seguir avanzando para que la legislación funcione.

Yo creo que, de alguna manera, en esta primera instancia, el acuerdo interno al que se ha podido arribar para reglamentar el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales no es el más perfecto, el más sano ni el más correcto pero, por lo menos, fue el que permitió empezar a trabajar.

De todos modos, creo que todo el mundo siente que la legislación ha quedado renga y que en muchos casos -yo me siento responsable- le hemos tirado un fardo a las Intendencias, a los alcaldes o a los concejales por las propias deficiencias de las leyes que aquí hemos acordado y votado. Creo que estamos a tiempo de corregir esas situaciones.

Reitero: no quiero ser tan negativo en lo que expreso. Estoy feliz de ver lo que se está avanzando en un tema tan complejo que tiene décadas de debate, pero creo que hay urgencias que son inmediatas y que están frenando el espíritu real de la descentralización. Cada departamento tiene su realidad y su complejidad política. Lo sé; me consta, pero no podemos darnos el lujo como Parlamento Nacional de redactar y votar leyes rengas que a muchos complican más de lo que les soluciona. Por lo tanto, ahí yo quiero tener esa tranquilidad de exponer permanentemente estos riesgos, estas dificultades. Sé que los consensos políticos se podrán dar o no pero, por lo menos, advierto que en esta situación la complejidad de los municipios va a extenderse por largo tiempo más.

Gracias, señora Presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera interpretar mejor la exposición del señor Diputado Espinosa, que comprendo en términos generales, pero me gustaría saber si comparte el criterio de hacer de esto una ley marco y enseguida ponernos a trabajar en los temas específicos que tienen que ver, entre otras cosas, con esto que menciona y bastante más, vinculados a dar sentido no solo a los gobiernos municipales sino también a las tensiones entre estos y los gobiernos departamentales.

El espíritu del grupo de trabajo, ni siquiera lo hemos considerado en nuestros partidos. Esto lo debemos poner a consideración en nuestros propios partidos. Ayer de mañana terminamos de trabajar y acordamos un criterio para traer hoy a esta Comisión. Pedimos disculpas en ese sentido, pues nosotros no tenemos competencia para hacerlo hasta que la Comisión no analice este asunto para procesarlo en los partidos políticos. No tuvimos tiempo real para hacerlo porque lo que decidimos fue venir hoy con una propuesta de trabajo que no obliga ni a mi partido, el Frente Amplio, y tampoco a los demás partidos, por lo que requerirá de un tiempo de consulta.

Sugiero que en ese tiempo de consulta avancemos en la consideración final de este criterio, a partir de un listado de aquellos temas de prioridad política que deberían constituir esta agenda inmediata para elaborar leyes específicas, con más o menos acuerdos, que permitan ir avanzando en la resolución de los problemas que el señor Diputado Espinosa mencionaba.

En la media hora previa del día de ayer -que me quedó muy cortita, pues tuve que hablar de la violencia doméstica primero-, recordaba que el 31 de marzo terminó el plazo para que los Intendentes ejercieran su atribución de proponer iniciativas municipales.

Tenemos escenarios totalmente heterogéneos. El Intendente de Cerro Largo propuso la creación de diecinueve Municipios en todo el departamento. Finalmente, por acuerdos y convenios se aprobaron siete. En el mismo partido, pero en Soriano, se abrieron dos Municipios nuevos por ley -así se había establecido-, pero el Intendente no quería avanzar más. Es decir, son realidades de políticas distintas.

Este fue el único caso -es un tema muy interesante que propondría para trabajar más adelante en esta Comisión- en el que hubo iniciativa popular para la creación de tres Municipios -uno de ellos en Villa Soriano y, otro, en Agraciada; no recuerdo la tercera población- y presentaron al señor Intendente las firmas que él remitió a la Junta Electoral la que validó las firmas pero, después, el Intendente no elevó la solicitud a la Junta Departamental para completar el proceso de esa iniciativa.

Después tenemos gobiernos municipales de todos los demás partidos que seguramente están cruzados. Dentro de la izquierda hubo gobiernos departamentales que no estuvieron de acuerdo con la iniciativa de la creación de nuevos Municipios y otros sí. Ello tiene que ver con las realidades de cada lugar y, también, con un marco general como aquí se ha planteado.

Yo siento que la vida institucional ha institucionalizado un mecanismo de funcionamiento que nosotros tenemos que acompasar tal vez de atrás, con una legislación que contribuya a hacerlos más eficaces, más eficientes. Pudo haber habido hasta motivaciones distintas para plantear la creación de muchos Municipios o de ninguno, desde la racionalidad de no crear Municipio donde no hay una sustentabilidad local para dar fundamento hasta de pronto a ejercicios políticos de clientelismo y financiar muchos liderazgos locales; estoy hablando de una hipótesis general. Lo que quiero decir es que la institucionalización de los Municipios también va delante del proceso eventual de la adecuación de la legislación, que nosotros estamos llevando adelante en este ámbito.

Entonces, sugiero que como método de trabajo en cada partido, en cada bancada, reconsideremos la propuesta de trabajo para establecer un criterio común, al tiempo de avanzar en ese listado de temas graves y de interés político. El asunto relativo a las finanzas es clave en cuanto a los Ediles y los Concejales, pues se están produciendo situaciones de inequidad que todos conocemos, hasta con riesgo legal y en algunos casos constitucional. Me parece que este es un tema en el que, por lo menos, deberíamos habilitar algunas cosas.

Es cierto que los gobiernos departamentales tienen toda la competencia para resolver esas inequidades; no precisan de una ley para financiar a sus Concejales, para establecer regulaciones departamentales que le den sostén y fundamento al trabajo de gobierno. En ese sentido, hay gobiernos departamentales que han avanzado más que otros. Nosotros no estamos en el gobierno departamental y está muy bien que en nuestra tarea acá analicemos esas experiencias; quizás hagamos una valoración política e institucional de la experiencia de los primeros ochenta y nueve Municipios y de los veintitrés o veinticuatro nuevos que aparecen ahora.

Por otra parte, el desafío que nos propone como agenda esta nueva etapa de institucionalización de municipios nos hará revisar algunas cosas y plantear una agenda ideal y, después, una posible, porque -como siempre sucede y saben todos-, la ley es el resultado de una negociación interpartidaria. No es lo óptimo sino

lo posible dentro de un marco de responsabilidad sustantivo. Me consta que el señor Diputado Espinosa es en esto en lo que está preocupado básicamente.

Me parece que en cualquiera de los dos criterios que trabajemos o que decidamos en cada partido es un buen desafío tener ese listado de temas prioritarios, que también debería ser la agenda inmediata de esta Comisión.

SEÑOR SOUZA.- En realidad, este es un tema apasionante y siempre hay cosas para aportar, decir u opinar.

Insisto en que entiendo la complejidad. Quienes hemos estado en el pasado en un contacto directo, de cercanía o de involucramiento con las tareas de los gobiernos departamentales, y nos ha gustado, en estos temas ponemos pasión. Antes que nada debo decir que comparto absolutamente la ansiedad de rejerarquizar el rol del Edil departamental, de perfeccionar un instrumento que anunciamos que era imperfecto en el momento de aprobarse la ley relativa al tercer nivel de Gobierno. De todas formas, creo que ha sido un avance, más allá de los problemas que pudo haber generado la puesta en práctica de esa imperfección que anunciábamos en oportunidad de aprobarse dicha norma. Sin lugar a dudas, es imperioso y necesario profundizar la descentralización, democratizándola más en el sentido de generar facilidades para que la gente de las distintas localidades se apropie de ese instrumento y que no sea meramente un resorte de manejo político electoral sino que exista un involucramiento mucho más fuerte de los vecinos y de las comunidades. De pronto lo que voy a decir es políticamente incorrecto, ojalá que en el futuro trascienda a los partidos políticos y que los vecinos, más allá al sector al que pertenezcan, políticamente hablando se pongan de acuerdo en elegir a quienes ellos crean que es mejor. Para mi gusto ahí estaríamos llegando al grado de democracia y libertad en la definición de las cosas de las localidades y de lo cotidiano.

Voy a contar una anécdota de un viejo político de un partido tradicional que cuando le preguntaban cuál era el cargo que le gustaría tener, respondía que antes que ser Presidente prefería ser Intendente, porque el Presidente no tiene el poder que tiene este último. El Presidente designa a los Ministros pero acá, si hay mayorías especiales para censurar a un Ministro, el Presidente está obligado a cambiarlo o disolver el Parlamento y llamar a elecciones. Un Intendente podrá ser censurado, reclamado, exigido por la renuncia de un Director General, pero a él no se le mueve ni un pelo, porque nadie lo va a sacar su responsabilidad. Quiere decir que en ese sentido la Junta Departamental está acotada en sus potestades. El Intendente departamental tiene absoluta decisión y libre arbitrio para mover o no a un Director General o a un funcionario de confianza política, por más cuestionamientos que tenga el colectivo más grande de la Junta Departamental o la unanimidad de sus miembros.

Hay infinidad de temas que deberíamos empezar a estudiar, que son importantes como, por ejemplo, el financiamiento, que vaya si es de fondo y harto complicado.

Cuando discutimos y fundamentamos la ley de descentralización de los gobiernos municipales, una de las principales falencias que tenía era que creábamos un organismo -y le tirábamos los fardos a las Intendencias- pero no se sabía de qué manera se financiarían o habilitaban la parte física y de material para su funcionamiento. Todos conocemos cuáles son las economías de las Intendencias y cómo están, no les está sobrando recursos. Entonces, si nosotros no las complementamos, pueden quedar con una pata renga. En definitiva, se trata de eso, del aporte que realiza el gobierno central a los municipios, que es de una cifra cercana a los $ 40.000 o $ 50.000 por mes, y con eso debían arreglárselas. A cada gobierno departamental le fue en suerte en función de las economías y de cómo se acordaron política o internamente a la hora de aprobar el presupuesto quinquenal.

Por otra parte, en cuanto a las Intendencias Departamentales, es cierto que los Intendentes tienen una más amplia potestad para acordar modos de restitución de gastos y de los ejercicios de tareas. Ello es tanto para las Juntas Departamentales y, por sus propias autonomías, si quisieran pueden resolver lo que refiere a los Concejales. Ahora bien: la realidad es muy dura y muy cruda. Hay hijos y entenados. Algunos pueden resolver determinados temas que son importantes porque las condiciones económicas de su gobierno se los permite o porque tienen buena sintonía y comprensión, pero otros dependen de la voluntad de la iniciativa del Intendente y si éste no toma iniciativa, la Junta Departamental no lo puede hacer por sí sola. Me estoy refiriendo al tema presupuestal.

Entonces, entendiendo que allí tenemos un problema con la autonomía municipal, deberíamos buscar en una norma por lo menos dar un marco general para que no haya tanta discrecionalidad, y que unos respondan de una manera y se haga justicia y otros sean ajusticiados con respecto al mismo tema y problemática. ¡Vaya si estos temas son complejos! Por este motivo, entiendo pertinente que comencemos a discutir estos asuntos. Me parece que uno de los temas que deberíamos conversar en nuestros partidos políticos es el del ajuste o corrección de la ley que creó el tercer nivel de gobierno para que, a la luz de este nuevo Período que está transcurriendo, podamos corregir aquellas fallas que aún persisten y complican el funcionamiento del tercer nivel de gobierno.

Considero que entre otros asuntos que deberíamos estar discutiendo, tendríamos que analizar en particular una ley marco y después otras que apunten a lo más específico.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- Con relación a lo dicho por el señor Diputado Espinosa -que ya lo plantearon quienes me precedieron en el uso de la palabra-, hay un tema que ya debatimos cuando se trató el reintegro a los Ediles. Existen una serie de normas que son difíciles de sortear cuando se trata de disponer de los recursos. El Intendente de los gobiernos departamentales tiene la iniciativa presupuestal que somete a consideración de la Junta Departamental y esta está acotada en cuanto a las modificaciones pero puede debatir sobre la distribución de los recursos como lo hacemos nosotros en el Parlamento. En ese sentido, se depende estrictamente del gobierno departamental que tiene autonomía en ese sentido. Depende de los gobiernos departamentales de la participación o no que se le dé a los Municipios en cuanto a los recursos. Pienso que no se trata tanto de cuántos recursos disponen los Municipios sino más bien de cómo se distribuyen en el territorio, cómo se ejecuta el presupuesto departamental y qué participación tienen en esa ejecución. No olvidemos que los Municipios son órganos ejecutivos más allá de que sea un colectivo y, por tanto, tienen como función ejecutar el presupuesto en lo que tiene que ver con el territorio que les corresponde. En ese sentido, creo que no se trata solo del volumen de recursos que tengan los gobiernos departamentales porque pueden tener cien o veinte pero el criterio debería ser el mismo: si tiene poco, es poco y si tiene mucho, es mucho. Pero hay un criterio para la distribución que se tiene que cumplir. En este sentido, pienso que las experiencias de los gobiernos departamentales son muy distintas, porque cada uno de los Intendentes tiene un concepto o una idea diferente de cómo manejarse y no es por ley que vamos a resolver este problema. En primer lugar, porque no podemos hacerlo en la medida en que no estamos facultados, ya que no podemos violar las normas constitucionales. Ya lo hemos intentado a través de la aprobación de un proyecto de ley, pero no pudimos encontrar la forma de avanzar.

Por lo tanto, estoy de acuerdo con lo dicho por el señor Diputado Espinosa en cuanto a avanzar en ese aspecto, pero ahí entraríamos en otra área, en la reforma de la Constitución. Creo que está bien que nos propongamos esto. Como decía la señora Presidenta, debemos hacer un listado de temas y acá de lo que se trata es de analizar una serie de puntos aunque parezcan que no son profundos, pero debemos avanzar y comenzar el tratamiento de los problemas a través de este método. Mañana tal vez propongamos otra norma. Si hay que modificar la Constitución en algún aspecto, también tenemos posibilidad de hacerlo si es que llegamos a un acuerdo político, pero el problema es que lleguemos a ese acuerdo. Quizás avanzar de a poco sea un buen método y lleguemos a buen término.

SEÑOR ESPINOSA.- Quizás no me haya explicado bien al principio con respecto al primer punto relativo a los mecanismos que la señora Presidenta proponía para avanzar en la Ley Orgánica Municipal. Quiero aclarar que estoy absolutamente de acuerdo con lo que se ha sugerido y respaldo lo actuado por el señor Diputado Cantero Piali.

Por otra parte, felicito el espíritu constructivo de todos los colegas que han expresado su preocupación en cuanto al planteo realizado.

También quiero decir que nos duele -a mí no me importa de qué partido se trate- y no puedo convalidar ni permitirme, que existan señores legisladores departamentales Ediles que tengan que transitar por los Juzgados porque hay una indefinición sobre este tema. Esto es algo vergonzante a la investidura de quien fue electo por el pueblo. Es el respaldo que debemos darles, no solo político e institucional sino también legal. Me refiero a agotar todas las instancias, y comparto lo que establece el señor Diputado Pérez González en cuanto a los pequeños pasos, pero eficientes y eficaces. Y si tenemos que encerrarnos en un cuarto y darnos

muchas trompadas políticas para ponernos de acuerdo, lograr un consenso y defender la investidura de quien es electo por el pueblo, tendremos que hacerlo porque esos capítulos son lamentables.

SEÑORA PRESIDENTA.- Recuerdo que tenemos problemas constitucionales y un plebiscito que eliminó la posibilidad de renta de los Ediles. Por lo tanto, tenemos problemas que no se resuelven a las piñas sino negociando dentro de cada partido para luego poder hacer una negociación interpartidaria.

SEÑOR ASTI.- Como delegado de sector -por lo menos hasta mañana que tendremos algún intercambio en ese sentido-, quiero dejar dos constancias sobre este tema que me ha preocupado siempre.

Cuando trabajamos sobre la posibilidad de reintegro de gastos, como partido político asumimos la cuota parte de responsabilidad por no haber llegado a acuerdos que permitieran avanzar en una idea que no violentaba la disposición constitucional ni la autonomía de los Gobiernos Departamentales; solo era una facultad para que se pudiera establecer un sistema de reintegro de gastos.

Más que tratar ese tema, que ya hemos discutido mucho, quiero referirme a la idea de que reformando la Constitución podremos resolver una cantidad de problemas en lo que tiene que ver con la relación entre el Estado y los Gobiernos Departamentales. Creo que esto es así, pero siempre a costa de la pérdida de la autonomía de los Gobiernos Departamentales. Muchas de los preceptos de carácter constitucional que nos atan las manos son los que los constituyentes pusieron para asegurar la autonomía de los Gobiernos Departamentales. Recientemente ha habido fallos muy concretos sobre el tema tributario y es porque la Constitución establece determinadas formas de administración de los recursos impositivos departamentales que no se pueden modificar desde la ley nacional. También hay que recordar otro pronunciamiento reciente, que no tuvo tanta prensa, respecto a la ley de empadronamientos por el cual la Suprema Corte de Justicia declaró constitucional tanto los reclamos realizados por los contribuyentes como los de lesión de autonomía de algún Gobierno Departamental.

Por eso no se puede pensar que toda la solución pasa por la reforma de la Constitución. Quienes lleven adelante ese argumento, deberán plantear a los ciudadanos del interior del país y también de Montevideo, que la reforma de la Constitución implicará limitar la autonomía de los Gobiernos Departamentales. Me gusta decirlo siempre, porque es cierto que por lo establecido en la Constitución hay muchas cosas que por la ley nacional no podemos hacer. En su momento la Constitución definió un esquema institucional de autonomía para los Gobiernos Departamentales. Para avanzar debemos limitar esa autonomía. Tendremos que discutirlo con la ciudadanía de Montevideo y del interior, donde seguramente se den posiciones distintas.

SEÑOR BEROIS.- La discusión y los intercambios que se acaban de dar marcan claramente que estamos en el camino cierto en cuanto a no incursionar en una ley tipo código sino en un marco. En ese sentido, sería bueno estudiar este proyecto de ley marco y traer una apreciación para la próxima reunión. Después, incursionaremos de manera específica en todos los problemas y las oscuridades legislativas que hoy existen. La discusión sirvió para ratificar la propuesta de la subcomisión. Sería bueno seguir avanzando en esto, por lo menos en cuanto a traer un punto de vista de los sectores y de los partidos -no hay duda que algunas modificaciones tendrá, como es lógico- para llevar el proyecto al plenario de la Cámara lo antes posible.

SEÑORA PRESIDENTA.- En cada partido deberemos hacer una consideración sobre el criterio que estamos proponiendo y avanzar sobre un listado de temas; algunos de ellos podrán ser objeto de legislación ahora y otros no, por ser materia constitucional o por no tener acuerdo.

Propongo reunirnos dentro de quince días, el miércoles 17, y no la semana que viene, para poder tener más tiempo, porque tendremos que venir con una resolución partidaria. No tiene sentido seguir reuniéndonos sin haber considerado la posición de los partidos o, por lo menos, de los compañeros vinculados a estas temáticas. Es una forma de dar legitimidad al trabajo y seguir avanzando.

Aprovecho a sugerir a los compañeros del Frente Amplio, que tenemos dificultades para juntarnos por la cantidad de Comisiones, que aprovechemos la hora de reunión de esta Comisión de la semana próxima, para tratar de profundizar en la propuesta.

SEÑOR ASTI.- En otras reuniones expresé que para mí era necesario tener conversaciones con las dos instituciones involucradas en este tema: el Congreso de Intendentes y las Juntas Departamentales. En particular, porque el literal 11 del artículo 273 de la Constitución habilita a las Juntas Departamentales a solicitar al Poder Legislativo que amplíe la Ley Orgánica Departamental. No nos debemos olvidar de ese tema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hay acuerdo para reunirnos el miércoles 17 de abril a la hora 8 y 30.

Se levanta la reunión.